



Perché per Europa (e Occidente) è il momento di ridare impulso al processo di pacificazione in Kosovo

di Salvatore Farina

Generale di corpo d'armata, già Capo di Stato Maggiore dell'Esercito italiano - LUISS School of Government

Policy Brief n. 3/2023

Le proteste della popolazione serba in Kosovo e le contrapposizioni tra Belgrado e Pristina hanno raggiunto livelli via via crescenti alla fine dello scorso anno. In questo Policy Brief, oltre a ricordare la natura delle tensioni in corso, si ricostruiscono sia le cause più prossime sia quelle più risalenti dell'attuale situazione. Il Generale Salvatore Farina inoltre passa in rassegna il ruolo cangiante dei principali attori esterni in questa regione dei Balcani, non solo Unione Europea e Stati Uniti, ma anche potenze come la Russia e la Cina. Infine, auspicando un rinnovato protagonismo dell'Unione Europea, l'Autore propone alcune strategie concrete per facilitare un futuro di pace, iniziando dal consolidare i fattori di stabilità nell'area come sicurezza, dialogo e tutela delle minoranze. Anche perché l'Europa – conclude l'Autore - non può rischiare un altro conflitto al suo interno.



Le proteste della popolazione serba in Kosovo e le contrapposizioni tra Belgrado e Pristina hanno raggiunto nell'ultimo trimestre 2022 livelli via via crescenti. Dopo le dimissioni in massa di amministratori, funzionari e poliziotti di etnia serba da tutte le Istituzioni kosovare, l'intensificarsi dei blocchi stradali, la chiusura di valichi con la Serbia, si è giunti - per la prima volta dal giugno 1999 - allo schieramento dell'Esercito di Belgrado a ridosso (a un chilometro) della linea amministrativa che separa Serbia e Kosovo. Forze "preparate per combattere al fine di proteggere i fratelli serbi in Kosovo qualora in pericolo", dichiarava il Presidente Aleksandar Vucic. Lo stesso Presidente serbo, a seguito di pressioni degli Stati Uniti e dell'Unione Europea, e di rassicurazioni circa il non perseguimento degli organizzatori degli sbarramenti stradali, ha poi convinto i connazionali manifestanti a rimuovere i blocchi. Disinnescata la crisi più acuta da oltre un decennio, restano irrisolti i problemi di fondo. È evidente infatti che le cause delle recenti tensioni travalicano le contingenti diatribe sulle targhe. Vi è alla radice una profonda divergenza di vedute che affiora tanto ai rapporti tra le comunità serba e albanese in Kosovo quanto alla mancata normalizzazione delle relazioni tra Belgrado e Pristina.

Due visioni contrapposte

In sostanza vi sono due visioni distinte. La prima, quella del governo kosovaro, incentrata sull'autoproclamata indipendenza (che risale al 17 febbraio 2008), basata su uno Stato unitario ma multietnico, soluzione appoggiata da quasi tutti i Paesi occidentali. Indipendenza ritenuta non illegittima dalla Corte Internazionale di Giustizia ma non riconosciuta da quasi la metà dei 193 Stati membri dell'ONU tra cui ben cinque Stati dell'UE (Cipro, Grecia, Romania, Slovacchia, Spagna), e poi Russia, India, Cina e molti Paesi dell'Asia e dell'America Latina. Questa visione di Pristina guarda all'Unione Europea come il traguardo finale, obiettivo comunque non facile da ottenere nel breve-medio periodo anche per l'opposizione dei sopracitati Paesi membri. Se da un lato il Kosovo ha compiuto progressi nelle istituzioni democratiche, del diritto e della giustizia, dall'altro permane il malcontento della minoranza serba. Difatti i circa 100.000 serbi che vivono in Kosovo (pari al 6% della popolazione, di cui la metà nelle quattro municipalità del nord) non hanno mai accettato questa situazione e periodicamente esprimono la propria frustrazione, avendo sempre il sostegno della Serbia.

La seconda visione è quella di Belgrado che considera il Kosovo come una Regione e non uno Stato, visione basata sui contenuti della risoluzione UNSCR 1244 del 1999 che ne denota i limiti amministrativi con la dizione *Administrative Boundary Line-ABL* che quindi non è formalmente un confine internazionale. La Serbia sino ad oggi ha sempre dichiarato che non riconoscerà mai l'indipendenza del Kosovo. Anzi, nel corso degli anni Belgrado tende a rivendicare sempre più ad alta voce questo intendimento e declama di voler proteggere e tutelare i propri connazionali con ogni mezzo, paventando anche un eventuale "soccorso" militare. Da parte sua il Presidente Vucic, da anni indiscusso leader serbo, si è sempre mosso con pragmatismo e ha utilizzato a proprio vantaggio tanto gli ottimi legami con Mosca (e con Pechino) quanto le faticose relazioni con l'Unione Europea e molti Paesi UE, senza mai chiudere il percorso verso l'obiettivo dell'integrazione europea. Così, anche a seguito del conflitto in Ucraina, Belgrado ha optato per una posizione neutrale decidendo di non introdurre le



sanzioni a Mosca. Vucic è riuscito rafforzare la propria linea e da anni riesce a guidare e controllare le forme di malessere dei connazionali in Kosovo ed ha, da questo punto di vista, l'iniziativa nella regione.

I principali attori esterni

L'instabilità della situazione in Kosovo risente dei mutati equilibri strategici e degli effetti derivanti dal conflitto in Ucraina con molti attori a confronto. In primis gli Stati Uniti che, malgrado il loro parziale disimpegno con le amministrazioni Obama e Trump, mantengono un interesse e una forte influenza nella regione anche in funzione anti-russa. La UE è l'altro protagonista nel campo occidentale che ha svolto un ruolo importante nel campo della *Rule of Law*, della promozione del dialogo e dei processi di Associazione, degli accordi economici e dell'iter di accesso all'Unione. Tuttavia, gli sforzi europei hanno perso incisività dal 2014 in poi. La Russia invece negli ultimi anni ha rafforzato i suoi già ottimi legami con Belgrado sia in campo economico-energetico che nella cooperazione militare in funzione anti occidentale e resta un fermo punto di appoggio per la Serbia in ambito regionale e nel consesso ONU. La Cina da parte sua, con una politica di supporto, acquisizioni industriali ed espansione economica nei Balcani e soprattutto in Serbia, è percepita come attore neutrale e assai efficace in virtù dei più rapidi processi decisionali rispetto all'UE. Infine la Turchia, che da tempo promuove i propri interessi nei Balcani, ha rafforzato la propria presenza e la "solidarietà musulmana" attraverso organizzazioni - governative e non - a sostegno delle comunità locali kosovare.

È evidente che l'assenza di un chiaro ordine internazionale e la crescente competizione multipolare non agevolano una rapida soluzione dei problemi di fondo in Kosovo e potrebbero addirittura far precipitare la situazione alla prossima occasione di tensione tra le parti. Per questa ragione occorre intervenire nell'immediato per intraprendere un percorso verso una soluzione per una pacificazione duratura.

Quali opzioni per un futuro di pace

Dopo ventitré anni dal conflitto e quindici dalla dichiarazione di indipendenza, il Kosovo non può più continuare a vivere nell'incertezza del proprio status internazionale messo in discussione dalle periodiche dispute con la minoranza serba e dalle tensioni con Belgrado. Né si può pensare a un ritorno del Kosovo sotto il Governo della Serbia. In passato è stata considerata anche la separazione con lo scambio di territori: il nord alla Serbia e la valle del Presevo a maggioranza albanese al Kosovo. Tuttavia tale soluzione, pur considerata nel 2018 da Vucic e dall'allora Presidente kosovaro Hashim Thaci, non è stata ritenuta perseguibile perché contraria al principio di multiethnicità e in quanto creerebbe un precedente per ulteriori contenziosi nella stessa regione (vedasi Bosnia) e in altre aree in Europa e nel resto del mondo. Da scartare anche l'ipotesi di un nuovo impianto statale kosovaro di tipo federale su due nazioni che porterebbe nel tempo a nuove tensioni e alla definitiva separazione con alto rischio di conflitto. A meno di un ripensamento sullo scambio di territori, resta quindi l'opzione di composizione definitiva basata sull'attuale ordinamento multietnico. Questa soluzione, che può prescindere almeno nel breve periodo dal riconoscimento formale della Serbia, deve



essere basata su un solido quadro di sicurezza, sul dialogo tra Pristina e Belgrado e sulla tutela-autonomia delle minoranze.

Consolidare i fattori di stabilità: sicurezza, dialogo e tutela delle minoranze

La sicurezza in Kosovo deve continuare ad essere incentrata sulla missione NATO “Kosovo Force”-KFOR che da oltre 23 anni è l’unica presenza militare autorizzata dall’ONU e garantisce un ambiente sicuro e la libertà di movimento. Grazie a KFOR è stato possibile edificare tutte le strutture di governo e amministrative a livello centrale e locale rendendo concreti gli sforzi dei funzionari delle Nazioni Unite, dell’OSCE e dell’Unione Europea che con la sua missione EULEX ha consentito di costituire un corpo di polizia efficiente e multi-etnico. KFOR è la garanzia più robusta contro l’esplosione di violenze diffuse e le tentazioni di ingerenze illegittime. Per questo la NATO dovrebbe incrementare i suoi effettivi dagli attuali circa 3.700 ad almeno 5.000 unità per assicurare attività di prevenzione e sorveglianza più diffuse. Al tempo stesso EULEX dovrebbe intervenire in tutti quei casi di potenziale contrasto a sfondo inter-etnico. Infine, per evitare malintesi o strumentalizzazioni da parte serba, occorre chiarire che le unità locali della KSF (Kosovo Security Force), costituite dopo l’indipendenza, non hanno e non dovranno avere compiti militari veri e propri. La KSF, che per statuto comprende anche personale di etnia serba, deve limitarsi a interventi in caso di calamità, sminamento, pubblica utilità, questo almeno sino a quando non sarà siglato un vero accordo di Pace tra Serbia e Kosovo.

Il dialogo tra Belgrado e Pristina, altro importante fattore di stabilità, deve essere immediatamente ravvivato. In questo quadro gioca un ruolo preminente l’Unione Europea, che fu artefice degli accordi di Bruxelles dell’aprile 2013 che portarono al conseguimento di obiettivi concreti: dalle prime elezioni nei territori a maggioranza serba, ai passi avanti nei settori della giustizia, dei diritti e dei pubblici servizi. Come detto, tale dialogo ha nel tempo perduto lo slancio iniziale ed ora è necessario un cambio di marcia. In questo senso la bozza della proposta franco-tedesca in nove punti (trasmessa prematuramente alla stampa lo scorso novembre) è da considerare un buon punto di partenza, basato sulla rapida composizione delle dispute in corso, sull’Accordo di Associazione e Stabilizzazione, sull’inviolabilità e l’integrità territoriale, sullo scambio reciproco di missioni permanenti nelle due capitali.

La tutela della minoranza serba è un altro nodo cruciale per la stabilità e la pacifica convivenza. Essa potrà essere conseguita attraverso l’Associazione delle Municipalità a maggioranza serba in Kosovo, che non è stata mai implementata e sempre indicata da Belgrado come un’inadempienza da parte delle Autorità di Pristina. Si tratta evidentemente di una misura dal duplice effetto positivo: un organismo amministrativo-politico-sociale di autogoverno con adeguata autonomia e un elemento di chiara auto-identificazione delle comunità serbe in Kosovo. In tal senso quindi andrebbero effettuate le necessarie pressioni sul Premier Albin Kurti affinché il Parlamento kosovaro approvi rapidamente questa riforma che ha già avuto l’avallo della Corte Costituzionale. Al tempo stesso la comunità serba deve far rientrare i propri rappresentanti, poliziotti e funzionari dimissionari nelle istituzioni centrali e locali.



L'Occidente, la NATO e soprattutto l'Unione Europea possono e devono fare di più

Sebbene la pacificazione del Kosovo appaia oggi ancora lontana, l'Occidente, la NATO e l'Unione Europea devono fare di più e agire in fretta. Se per l'Alleanza Atlantica non sarà un problema incrementare la propria presenza militare toccherà all'Unione Europea prodigarsi a fondo con i tanti strumenti che ha a disposizione. L'Alto Rappresentante Josep Borrell ha svolto nei mesi scorsi un ruolo assai importante e con ragione ha affermato che "la diplomazia ha prevalso nell'allentamento della tensione". Ma l'UE è chiamata a responsabilità ben superiori. Una maggiore proattività dell'UE deve essere incentrata innanzitutto sul processo di allargamento per evitare che Serbia e Kosovo restino indietro rispetto agli altri Paesi della regione se non addirittura dietro Ucraina e Moldavia, con evidente perdita totale di influenza dell'Unione. Un nuovo impulso al dialogo tra Pristina e Belgrado si dovrà basare anche su progetti e accordi in campo economico e nei settori sanitario, infrastrutturale dell'energia e del sociale che devono essere strettamente legati ad adempimenti di Belgrado e Pristina volti a favorire stabilità e integrazione. Per fare ciò, tenendo conto della forte influenza della Russia che ha trasformato la Serbia in testa di ponte del *filorussismo* nell'area, occorre un cambio di marcia dell'Unione Europea e la compattezza dei suoi principali Paesi Membri. L'Europa non può rischiare un altro conflitto al suo interno.